

La Relación Provincia – Municipios en Mendoza: Evolución de la coparticipación de impuestos y situación actual¹.

Lic. Sandra Mónica Tennerini

I. Introducción

La Provincia de Mendoza cuenta con un régimen de coparticipación municipal (o “participación” como lo llama la ley) de distribución automática de impuestos provinciales y nacionales desde el año 1988. Desde entonces ha habido cambios en los índices y parámetros de distribución del mismo, mutando de conceptos devolutivos hacia conceptos redistributivos, ejecutándose la principal reforma en 1996 con la sanción de la Ley 6.396 que es la que aún sigue vigente con prórrogas y modificaciones. Además, con el tiempo fueron apareciendo otros fondos paralelos también participados a los municipios, que presionaron a una modificación de la masa primaria en el año 2011. Para entender este proceso es necesario recorrer la historia de la realidad de los Municipios en la provincia, sus potestades tributarias y cómo han incidido las distintas modificaciones en la Ley de “Participación” municipal en su desarrollo.

II. Marco legal para los Municipios en la Provincia de Mendoza.

El régimen municipal de la Provincia de Mendoza es de tipo “departamental”. Esto es: existe un solo Municipio por unidad de división política. Cada Municipalidad, entonces, tiene un territorio claramente definido y fijo y no existe ningún espacio geográfico excluido de la jurisdicción municipal.

Existen dieciocho departamentos en la Provincia. Su número no puede ser disminuido pero la Legislatura puede crear nuevos, separándolos de los existentes.

¹ Agradezco la colaboración desinteresada de la Lic. Daniela Andrea Fernández, economista egresada de la U.N.Cuyo y maestrando en Administración de las Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de la U.N.La Plata en el aporte de información para este trabajo y en la elaboración de datos y redacción del Capítulo V.

Asimismo, tampoco se distinguen categorías entre ellos por lo que inicialmente a todos les corresponden las mismas competencias y responsabilidades. En cuanto a estas competencias, las municipalidades de Mendoza ejercen funciones delegadas que emanan de la Constitución Provincial (Arts. 197 a 210) y de la Ley Orgánica de Municipalidades N°1.079 (y sus modificatorias). Es decir, no poseen competencias originarias, por lo que no pueden atender aquéllas que no les han sido acordadas. Por lo tanto, su grado de autonomía es limitado en cuanto a lo jurídico, no cumpliéndose aún con el mandato de la Constitución Nacional reformada en 1994.

A continuación sólo se transcribe la parte pertinente de este marco legal vigente donde se detallan las potestades de los Municipios y las reglas de funcionamiento para recaudar y endeudarse, que serían las fuentes de recursos de los mismos.

a) Constitución Provincial

“**Art. 197º** - La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los departamentos de la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un Departamento Ejecutivo y otro Deliberativo, cuyos miembros durarán 4 años en el ejercicio de sus funciones, renovándose el Departamento Deliberativo por mitades cada 2 años.

Los integrantes del Departamento Deliberativo serán elegidos directamente por el pueblo de los respectivos Municipios, conforme con el sistema establecido para la elección de Diputados.”

“**Art. 198º** - Los Intendentes serán elegidos directamente por el pueblo de los respectivos Municipios por simple mayoría de los votos válidos emitidos, pudiendo ser reelectos”. (Texto según Ley N° 5499).

“**Art. 199º** - La Ley Orgánica de las Municipalidades, deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada Departamento, confiriéndole las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales.

/// **Inc. 6** - Las Municipalidades tendrán las rentas que determine la Ley Orgánica y en ningún caso podrán dictar ordenanzas creando impuestos ni contribuciones de ninguna clase, salvo respecto de los servicios municipales.”

b) Ley Orgánica de Municipalidades N°1.079

“**Artículo 1º** - La administración de los intereses y servicios locales en la capital, y de cada uno de los departamentos de la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad cuya composición y funcionamiento se regirán por las disposiciones pertinentes de la Constitución y por esta ley.”

“**Artículo 10º** - Las Municipalidades gozan respecto de terceros de los derechos de personas jurídicas. Pueden, en consecuencia, comprar, vender, contraer empréstitos en las condiciones establecidas en esta ley; recibir usufructos de propiedades ajenas, herencias o legados por testamentos, donaciones por actos entre vivos, crear obligaciones, constituir servidumbre e intentar en la medida de su capacidad de derecho, acciones civiles o criminales, sujetándose en el ejercicio de esas facultades a las limitaciones establecidas en la constitución y esta ley.”

“**Artículo 107º** - Las Municipalidades no podrán establecer impuestos ni contribuciones de ninguna clase, pudiendo crear únicamente las cuotas y tasas que correspondan a los servicios Municipales, ni podrán gravar en cualquier forma los artículos de primera necesidad, excepto cuando la tributación fuera el pago de un servicio requerido por exigencias de la salubridad pública.”

“**Artículo 113º** - Se declaran ramos exclusivos de tributación para formar parte del erario Municipal, sin que en ningún caso puedan ser a la vez gravados por impuestos o contribuciones al fisco provincial, los siguientes:

1. El porcentaje de la recaudación departamental por contribución directa que, según leyes vigentes, el Poder Ejecutivo debe entregar periódicamente a las Municipalidades.
2. El uso transitorio o permanente de los subsuelos, calzadas y veredas, sin perjudicar las necesidades públicas.

3. Extracción de arenas y piedras de las riberas de los ríos y arroyos.
4. El derecho de piso y el arrendamiento de los mercados Municipales y de abasto.
5. El producido del servicio de contraste de pesas y medidas.
6. Los derechos de revisión de planos y de inspección; líneas y control en los casos de aperturas de nuevas calles por particulares, de nuevos edificios o de renovación y refacción de los ya existentes, los de nivel o línea para la construcción de veredas, cercos, acueductos, etc.
7. Los derechos de inspección y control higiénico sobre mercados particulares, locales de fabricación, venta o consumo de sustancias alimenticias, sobre tranvías y vehículos en general, sobre mozos de cordel y vendedores de artículos alimenticios, sobre teatros, cinematógrafos, casas de bailes y demás establecimientos análogos de recreo.
8. El producido del arrendamiento de las propiedades Municipales.
9. Los derechos de control sanitario de los entierros y el producido de la venta de sepulturas y terrenos en los cementerios Municipales.
10. El producido de los derechos de oficina, papel sellado Municipal y protesto. Las Municipalidades no podrán emitir estampillas o papeles sellados sino por intermedio del Crédito Público de la Provincia, única repartición encargada de su emisión y entrega controlada a las Municipalidades para su venta.
11. El derecho de matrícula e inspección de perros y animales domésticos, considerados antihigiénicos.
12. Los derechos de matrícula, inspección sanitaria y control de los prostíbulos y personas que en ellos habiten.
13. La matrícula y registro de los conductores de vehículos, mozos de cordel y vendedores de artículos de consumo.
14. El derecho de fijación de avisos, letreros, tableros, postes anunciadores, en la vía pública interior o exterior, coches de tranvías, estaciones, teatros, cafés y demás establecimientos públicos.
15. Los derechos que deban abonar las empresas o particulares que exploten concesiones de la Municipalidad o servicios públicos Municipales.
16. El derecho de inspección y análisis que deberá hacer la Oficina Química Municipal, de todos los establecimientos en que se elaboren artículos de consumo y de las mercaderías que para el mismo objeto se introduzcan.
17. El derecho de revisión de motores, calderas e instalaciones eléctricas, cualquiera que sea su especie.
18. El servicio de desinfección y de cloacas, pozos, desagües y obras de salubridad.
19. Los servicios de alumbrado, limpieza de calles y extracción de basuras; pudiendo afectarse el producido del primero al pago e ingresar a rentas generales el exceso. Para el cobro

de estos servicios, será facultativo de las Municipalidades adoptar como base o patrón el valor de la tierra libre de mejoras.

20. El producido de la venta de residuos de basuras.

21. Los derechos de inspección a los establecimientos y locales insalubres, peligrosos e incómodos; a las casas de compra y venta de ropa u otros objetos usados.

22. El derecho de inscripción de las fondas, posadas, hoteles, restaurantes, casas de lunches, bares, casas amuebladas, de inquilinato, conventillos y casas de vecindad.

23. Los derechos de registro y control de las empresas de tranvías, telégrafos y teléfonos, hornos de ladrillos, carros, coches y automóviles particulares y de comercio.

24. Derecho sobre juegos permitidos.

25. Derechos sobre inspección y control de los establecimientos que expendan bebidas alcohólicas al detalle.

26. Derechos sobre inspección y control sobre la venta ambulante de sustancias alimenticias.

27. Tasas sobre el servicio de conservación de pavimento.”

“**Artículo 114º** - Constituyen las entradas extraordinarias:

1: El precio de los bienes Municipales enajenados.

2: El producido de los legados y donaciones hechos al municipio.

3: El producido de los empréstitos.

4: El producido de las tributaciones extraordinarias, especialmente afectadas a gastos extraordinarios y a reembolsos de empréstitos.

5: El reembolso de las obras de pavimentación y de los servicios municipalizados.

6: El producido de las multas establecidas por esta Ley.

7: Los subsidios acordados por la Legislatura.

8: Toda entrada accidental.”

c) Ley de Responsabilidad Fiscal de la Provincia de Mendoza Nº7.314.

“**Artículo 10º** - Créase desde el Ejercicio 2005 un Fondo Anticíclico para la Provincia y para cada uno de los Municipios, cuyo destino será el de minimizar las diferencias entre recursos y gastos frente a cambios en el ciclo económico u otras circunstancias que tiendan a provocar desequilibrios en las finanzas provinciales y municipales.

Los Fondos Anticíclicos Municipales se constituirán como mínimo con un diez por ciento (10%) del excedente de recursos corrientes participables que se produzca respecto del cálculo

previsto en el Presupuesto. El excedente de recursos se distribuirá entre los diferentes Fondos Anticíclicos Municipales según el índice general de reparto que establece la Ley N° 6396 o la que la sustituya.”

“**Artículo 11º** - Los excedentes previstos en el Artículo 10 de la presente Ley podrán destinarse a cancelar deuda pública consolidada, siempre que los Fondos Anticíclicos cuenten con una integración mínima equivalente a una nómina salarial,…”

“**Artículo 13º** - Los Fondos serán utilizados cuando se verifique una etapa recesiva en el ciclo económico y se dejará sin efecto su integración mientras perdure la situación recesiva o hasta que se terminen de cubrir los desequilibrios generados por la misma (período de ajuste).”

“**Artículo 19º** - Para la elaboración del proyecto de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo Provincial y los Poderes Ejecutivos Municipales, la estimación del ahorro corriente total para la administración central, organismos descentralizados y cuentas especiales deberá ser positiva o igual a cero (0) en un monto equivalente a los ingresos corrientes con afectación a erogaciones de capital como asimismo tender a cumplir la Ley N° 6.794, artículo 1º) inciso L).”

“**Artículo 23º** - Al finalizar una gestión, el stock de deuda consolidada de la Provincia y los Municipios deberá ser igual o menor al existente al inicio de dicha gestión, excepto: a) por los ajustes que pudieran haberse producido como consecuencia de incrementos en el tipo de cambio, nivel de precios, coeficiente de estabilización de referencia y/o cualquier otra circunstancia exógena a la Provincia o Municipios y/o b) que el incremento de stock haya sido destinado al financiamiento de proyectos que al momento de tomar el endeudamiento se encontrasen a nivel de Proyecto Ejecutivo y con una evaluación técnica, económica, financiera, institucional y de impacto ambiental y social acorde a la metodología utilizada por organismos multilaterales de crédito.”

“**Artículo 24º** - En el caso especial de nuevas operaciones de crédito cuya amortización de capital no sea periódica sino al final del período estipulado, la Provincia o los Municipios,

según corresponda, estarán obligados a realizar una reserva anual suficiente para amortizar el capital a su vencimiento.”

“**Artículo 48º** - En caso de incumplimiento de alguna de las obligaciones establecidas en los artículos precedentes, las entidades y organismos a los que se refiere el artículo 3º de la presente ley, podrán ser objeto de las siguientes restricciones de naturaleza institucional, mientras dure la situación de incumplimiento: /// (entre otras) a) No prestación de avales ni autorización legislativa para las operaciones de crédito público previstas en la presente ley.”

III. Asignación de potestades tributarias a los Municipios.

En la teoría de las finanzas públicas, desde la perspectiva del “deber ser” se asignan responsabilidades o funciones a los gobiernos locales o central, según dos postulados centrales:

1) La rama “asignación” debe concederse a los gobiernos locales en tanto los objetivos de “distribución” y “estabilización” deben ser responsabilidad primaria del nivel central.

2) En materia tributaria los impuestos cuya administración implica importantes economías de escala, los que graven bases tributarias móviles o bases tributarias que estén distribuidas a lo largo del país en una característica altamente asimétrica o desigual y persigan fines eminentemente redistributivos, corresponden ser asignados al gobierno central, quedando para los gobiernos locales aquellos que no implican “exportar” carga tributaria.

El primer postulado se verifica en tanto para los bienes públicos locales son claras las ventajas informativas de los gobiernos provinciales y municipales, pues pueden adaptar mejor la oferta de esos bienes públicos a la demanda y gustos locales. Esto excluye los casos con derrames interregionales de beneficios o costos y aquellas

situaciones que reconocen ventajas a la centralización debido a las posibles economías de escala en la provisión de ciertos servicios.

La asignación de potestades tributarias que manifiesta el segundo postulado encuentra su fundamento en el principio que establece que los tributos deben recaer sobre las rentas o riquezas de los residentes locales, ya que si se exportara la carga tributaria hacia otras jurisdicciones el gasto público se sobredimensionaría. Por ello los impuestos altamente progresivos y aquellos que se aplican sobre bases tributarias móviles deben quedar en manos del gobierno central para evitar migraciones internas no deseadas o distorsionar el patrón de localización regional de la actividad económica.

Los principios de asignación de potestades tributarias frente a los principios de asignación de funciones de la teoría normativa inducen a generar una brecha fiscal ya que al tiempo que favorece la centralización tributaria fomenta la descentralización del gasto, lo cual hace necesario establecer algún mecanismo que compense las brechas fiscales deficitarias de los niveles locales de gobierno. Es así que aparecen las transferencias intergubernamentales como lo es la “coparticipación de impuestos”. Sin embargo las transferencias pueden debilitar la relación entre la decisión de gasto público y las decisiones de tributación, es decir romper con el concepto de correspondencia fiscal marginal –que es la económicamente relevante- la que se manifiesta cuando todo incremento de gasto público se financia con el correspondiente incremento de impuestos.

En este sentido Mc. Fure (1999) plantea que “para que los gobiernos actúen responsablemente deben poder aumentar o reducir sus ingresos por medios tales que los hagan públicamente responsables por las consecuencias de sus acciones”. Sin embargo la realidad muestra que en los regímenes federales el mandato de gasto no es claro al tiempo que existe una separación adicional entre quienes toman las decisiones

de gastar y quienes recaudan. Por esto se recomienda un sistema de transferencias no negociables con pautas bien establecidas para el reparto de los fondos.

Encuadrado en este marco teórico y el marco legal descrito en el punto anterior, la distribución de potestades tributarias en la Provincia de Mendoza ha centralizado en el Gobierno Provincial la recaudación de impuestos patrimoniales como Inmobiliario y Automotor, así como los correspondientes a la actividad económica como Ingresos Brutos y Sellos, entre otros. Estos cuatro impuestos, más los recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos Nacionales que recibe la provincia, forman la masa primaria que se “participa” a los Municipios por la Ley N°6396, sancionada en 1996 (que modificó a la original de 1988). Además perciben transferencias condicionadas y no condicionadas de la Jurisdicciones Provincial y Nacional en la forma de Fondos Descentralizados con afectación específica y ocasionalmente, también se pueden recibir aportes de Tesoro Nacional cuya asignación depende de la exclusiva discrecionalidad del Ministerio del Interior.

A su vez, para que no existan duplicaciones en la carga impositiva, a los Municipios la Constitución provincial sólo les ha dejado la potestad de cobrar “tasas y derechos” por sus servicios quedando en la creatividad y eficiencia de cada uno la performance de los recursos propios. Estos están establecidos por Códigos Tributarios que reglamentan la forma de percibir las rentas autorizadas en la Ley 1.079 y Ordenanzas Tarifarias que fijan las alícuotas y montos anuales. También perciben otros recursos propios no provenientes de estas tasas y derechos, principalmente relacionados con multas por incumplimientos a las normativas municipales y provinciales delegadas (como las infracciones de tránsito en los Municipios que adhirieron a la Ley de Tránsito Provincial creando su propio cuerpo de Inspectores de Tránsito Municipal).

IV. “Participación Municipal” en la Provincia de Mendoza

Vista la escasa potestad para recaudar recursos propios, los Municipios de Mendoza se convierten en “transferencia dependientes”. Por eso es tan importante estudiar cómo funciona el régimen de participación municipal y en cuánto incide en el comportamiento del gasto en cada uno.

El Régimen de transferencias de recursos provinciales a los Municipios de Mendoza actual está establecido por la ley 6.396 y modificatorias, ley sancionada en el año 1996 con vigencia original hasta el 31/12/2001 pero cuya validez se mantiene por la sanción de sucesivas prórrogas en cada una de las leyes anuales de presupuesto de la Provincia. Esta ley modificó la distribución secundaria establecida en la Ley original Nº5379 del año 1988, por pujas entre aquellas comunas más ineficientes donde los indicadores no rendían los fondos que necesitaban para funcionar, resultando perjudicada principalmente la Capital.

En el siguiente cuadro se expone cómo se conformó la masa primaria a repartir a los Municipios y la distribución secundaria entre ellos a través del tiempo. Todos los porcentajes se calculan sobre lo efectivamente ingresado a la Provincia en términos nominales brutos y su distribución es automática: quincenal para Ingresos Brutos, Sellos y Coparticipación Federal mientras que es mensual para el resto.

RÉGIMEN DE "PARTICIPACIÓN" MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE MENDOZA

Masa primaria a distribuir	Ley 5379 (*)	Ley 6369	Ley 8127(**)
Automotor	70,00%	70,00%	70,00%
Inmobiliario	14,00%	14,00%	18,00%
Ingresos Brutos	14,00%	14,00%	18,00%
Sellos	14,00%	14,00%	18,00%
Coparticipación Federal	14,00%	14,00%	18,00%
Regalías Petrolíferas, Uraníferas, Gasíferas e Hidroeléctricas	12,00%	12,00%	12,00%
Otro recurso impositivo a crearse Nacional o Provincial s/afect.	14,00%	--	--

(*) Texto ordenado al 24/4/98 con modificaciones previas a la Ley 6369 que la deroga. Tuvo vigencia entre el 1/1/1988 hasta 31/03/1996.

(**) Sólo modifica la Ley 6369 en cuanto a la distribución primaria de algunos impuestos a partir del 01/01/2011 con una cláusula transitoria de distribuir un fondo fijo de \$186.000.000 para ejercicio 2010 según régimen general y deroga Fondos Especiales de Infraestructura Municipal y de Asistencia Municipal que se habían creado en 2007 y 2008 respectivamente.

Distribución secundaria entre Municipios

Impuesto y forma distribución	% s/5379	% s/6369
I. Participación a Municipios	97%	100%
Automotor		
- proporción directa a la facturación por departamento	100%	
- proporción directa a la recaudación por departamento		80%
- según régimen general		20%
- partes iguales		5%
- población		13%
- coeficiente de equilibrio del desarrollo regional		2%
Inmobiliario		
- proporción directa a la facturación por departamento	100%	
- según régimen general		100%
- partes iguales		25%
- población		65%
- coeficiente de equilibrio del desarrollo regional		10%
Régimen General (Ingresos Brutos, Sellos y Cop.Federal Ley 23.548)		
- prop. directa erogaciones corrientes ejecutadas anuales	15%	
- prop. directa recursos de Jurisd. Municipal ejecutados anualmente	15%	
- prop. directa al cociente rec Jur. Munic./gros corrientes anuales	20%	
- prop. directa al cociente gros de capital/total erogaciones anuales	5%	
- prop. directa al cociente total población munic/prom.anual planta pers.	7%	
- población - proporción inversa	3%	
- población - proporción directa	35%	65%
- partes iguales a todos		25%
- coeficiente de equilibrio del desarrollo regional		10%
Regalías petrolíferas, gasíferas, uraníferas, etc.		
- proporción directa a la producción anual en cada departamento	50%	100%
- por régimen general	50%	
- población - proporción directa	18%	
- población - proporción inversa	2%	
- prop. directa erogaciones corrientes ejecutadas anuales	8%	
- prop. directa recursos de Jurisd. Municipal ejecutados anualmente	8%	
- prop. directa al cociente rec Jur. Munic./gros corrientes anuales	10%	
- prop. directa al cociente gros de capital/total erogaciones anuales	3%	
- prop. directa al cociente total poblac. munic/prom.anual planta pers.	4%	
II. Fondo de Apoyo Municipal	3%	0%
La Paz	17,73%	
Santa Rosa	14,67%	
General Alvear	10,00%	
Malargüe	5,12%	
Junín	4,53%	
Lavalle	6,00%	
III. Fondo Compensador (***)	\$ 0	\$4.100.000,-
La Paz		3,85%
Ciudad de Mendoza (Capital)		96,15%

(***) En 2008 se actualiza a \$9.000.000 (Ley 7837) y en 2010 se actualiza a \$13.000.000 (Ley 8154)

Coeficiente de equilibrio de desarrollo regional Ley 6369

Municipio	coeficiente
Ciudad de Mendoza (Capital)	0,711
General Alvear	0,692
Godoy Cruz	2,257
Guaymallén	0,803
Junín	0,183
La Paz	0,681
Las Heras	1,797
Lavalle	0,637
Luján de Cuyo	0,402
Maipú	0,906
Malargüe	-0,564
Rivadavia	-0,773
San Carlos	-0,271
San Martín	0,443
San Rafael	1,334
Santa Rosa	0,537
Tunuyán	0,656
Tupungato	-0,431
Total	10,00%

Hay que aclarar que el coeficiente de equilibrio de desarrollo regional que se usa actualmente para el índice general, lejos de tratarse de valores que tengan por objeto la igualación de la capacidad o necesidad fiscal de los Municipios, son fijos y se determinaron en abril de 1996 a los efectos de que la aplicación de la ley 6396 dejara a todos los municipios en las mismas condiciones respecto al monto que percibían por la anterior Ley que se estaba derogando. Asimismo, hubo que establecer un Fondo Compensador para los Municipios de Ciudad de Mendoza y Lavalle, que fueron los más perjudicados por el cambio de criterio de distribución, fondo que se estableció en un monto fijo y que a través de los años sólo ha tenido dos actualizaciones fijadas en las Leyes de Presupuesto Provincial.

Respecto a los criterios de distribución actuales, las regalías se participan con un criterio estrictamente devolutivo, en función de lo producido en cada Departamento-Municipio; lo mismo que el 80% de lo recaudado por automotor que se participa según lo recaudado en cada uno. Lo que se distribuye conforme el régimen general tiene un criterio más redistributivo al considerar una porción por partes iguales, sin criterios de eficiencia.

V. Situación fiscal de los Municipios de Mendoza

La descentralización de gastos a través de los años entre los niveles de gobierno ha sido importante y significativamente mayor que la de los recursos fiscales, brecha tuvo que cubrirse con transferencias de recursos nacionales o provinciales, convirtiendo a los gobiernos locales en “transferencias dependientes”, creado pujas y tensiones por el reparto de estos recursos fiscales, afectando la normal provisión de bienes y creado incentivos para comportamientos irresponsables en todos los niveles de gobierno.

Mendoza no escapa a esta realidad. Los cuadros a continuación muestran la evolución de los recursos totales municipales incluyendo tanto los propios como los provenientes de transferencias por coparticipación y discrecionales.

Para el periodo analizado puede observarse que mientras que Malargüe, uno de los municipios con menor densidad poblacional de la Provincia, aumentó sus ingresos totales el 197%, el departamento Capital, uno de los más poblados, disminuyó sus ingresos totales el 2%. Lo que explica el fuerte crecimiento de los recursos del primero son las regalías petrolíferas ya que este departamento es productor de más del 90% del total de petróleo de la Provincia y por el sistema de distribución devolutivo de las regalías, recibe en consecuencia. Mientras en el año 2001 sus ingresos totales

ascendían a \$5.178.877, en el año 2002 producto de la devaluación y el valor en dólares del petróleo sus ingresos ascendieron a \$18.245.014.

Cuadro N°1
Recursos totales
En pesos del año 2000

Departamento	Promedio 1999-2002	Promedio 2003-2007	Tasa de variación
Capital	35.207.19	35.775.43	1,61%
General Alvear	8.220.77	9.041.24	9,98%
Godoy Cruz	32.826.05	33.349.31	1,59%
Guaymallén	27.932.64	35.298.18	26,37%
Junín	4.651.97	6.854.42	47,34%
La Paz	3.673.64	5.151.97	40,24%
Las Heras	19.212.21	26.054.13	35,61%
Lavalle	5.046.89	7.884.61	56,23%
Luján	17.245.77	22.739.58	31,86%
Maipú	19.356.76	25.043.79	29,38%
Malargüe	10.777.85	23.723.75	120,12%
Rivadavia	8.336.20	11.394.73	36,69%
San Carlos	6.102.56	8.846.29	44,96%
San Martín	12.321.58	17.536.45	42,32%
San Rafael	21.742.47	26.003.07	19,60%
Santa Rosa	3.067.17	4.880.30	59,11%
Tunuyán	7.478.87	9.230.62	23,42%
Tupungato	4.541.51	7.071.40	55,71%
Total	247.742.18	315.879.35	

Fuente: CEM "Finanzas Públicas Municipales de Mendoza 1999-2007"

Cuadro N°2
Variación de recursos totales año 2007 vs. Año 1999
A valores constantes del año 2000

Departamento	Tasa de variación
Malargüe	197,00%
Lavalle	124,00%
La Paz	122,00%
San Martín	94,00%
Santa Rosa	92,00%
Junín	89,00%
Luján	89,00%
Tupungato	77,00%
San Rafael	59,00%
Las Heras	51,00%
Tunuyán	49,00%
Rivadavia	47,00%
San Carlos	45,00%
Guaymallén	38,00%
Maipú	35,00%
Godoy Cruz	33,00%
General Alvear	4,00%
Capital	-2,00%

Fuente: CEM "Finanzas Públicas Municipales de Mendoza 1999-2007"

El análisis en términos per cápita es importante si se considera al municipio como una institución que presta servicios a personas en un territorio determinado. La evaluación de los recursos en términos per cápita arroja los siguientes resultados.

Cuadro N°3
Recursos Por Habitante Promedio
1999- 2007
En pesos del año 2000

Departamento	Monto Per Cápita
Malargüe	750
La Paz	451
Capital	296
San Carlos	262
Santa Rosa	245
Lavalle	199
Tupungato	195
General Alvear	191
Luján	183
Tunuyán	182
Rivadavia	179
Junín	164
Godoy Cruz	162
Maipú	135
San Rafael	133
San Martín	130
Las Heras	124
Guaymallén	120

Fuente: CEM "Finanzas Públicas Municipales de Mendoza 1999-2007"

Cuadro N°4
Recursos Participación Municipal Ley 6396
Año 2007 en términos per cápita
A valores constantes del año 2000

Departamento	Monto Per Cápita
Malargüe	976
La Paz	495
Santa Rosa	308
San Carlos	267
Tupungato	226
Lavalle	197
General Alvear	181
Tunuyán	177
Junín	173
Capital	172
Rivadavia	167
Luján	156
Godoy Cruz	140
San Rafael	130
Maipú	125
San Martín	124
Las Heras	122
Guaymallén	111

Fuente: CEM "Finanzas Públicas Municipales de Mendoza 1999-2007"

La comparación de recursos municipales en términos per cápita deja a la luz diferencias significativas. Esto a pesar que justamente en el año 2007 se produjo una modificación a la ley 6396 que intentaba corregir en parte estas diferencias. La modificación introducida establecía que *“Los Municipios cuyo ingreso de participación Municipal per cápita supere el quíntuplo de la participación per cápita del antepenúltimo Municipio ..., deberán subsidiar en un 50% del monto determinado a los dos últimos municipios, en forma proporcional a su participación municipal, a fin de equiparlos en términos per cápita al antepenúltimo Municipio. Los subsidios de los Municipios en ningún caso podrán superar el monto que reciban en el mismo ejercicio del Fondo de Infraestructura Municipal... El 50% restante deberá ser aportado por la Provincia de Mendoza de Rentas Generales.”* Tras la derogación del Fondo de Infraestructura Municipal, a partir del 01/01/2010 el monto necesario para equiparar en términos per cápita a los dos últimos con el antepenúltimo lo subsidia íntegramente la Provincia de sus Rentas Generales. Esto no fue suficiente para compensar las diferencias registradas, las que no guardan relación ni con la pobreza ni con las necesidades básicas insatisfechas, ni con mejoras en la administración tributaria o mayor eficiencia en el gasto municipal, conceptos que de alguna manera pretendía tener en cuenta la Ley original de 1988. La única y gran diferencia que se plantea hoy en la provincia de Mendoza pasa principalmente por ser o no departamento productor de petróleo o con tener la menor densidad de población para que el reparto por partes iguales sea significativo per cápita.

Esto tiene su reflejo en el comportamiento de las erogaciones de cada Municipio, que en función de los datos disponibles para el conjunto de los municipios, para el periodo analizado se observan tres periodos bien marcados: entre 1999 y 2002 los gastos superaban a los recursos, a partir de 2003 y hasta 2006 los gastos fueron

inferiores a los recursos pero en el año 2007 los gastos volvieron a ser superiores y por eso aparecieron los fondos paralelos a la Participación Municipal con un destino específico hacia la inversión de capital propuesto desde la Provincia para no fomentar mayores desequilibrios fiscales

Cuadro N°5
Erogaciones totales
En pesos del año 2000

Departamento	Promedio 1999-2002	Promedio 2003-2007	Tasa variación
Malargüe	9.424.934	23.198.304	146,14%
San Carlos	5.362.627	8.676.049	61,79%
Tupungato	4.426.059	6.542.329	47,81%
Santa Rosa	3.254.489	4.740.917	45,67%
Las Heras	20.598.173	28.943.383	40,51%
La Paz	3.817.807	5.314.279	39,20%
Lavalle	5.695.889	7.675.470	34,75%
Junín	4.724.892	6.338.880	34,16%
Luján	17.753.827	23.450.454	32,09%
Rivadavia	8.504.360	11.141.701	31,01%
San Martín	13.662.726	17.607.974	28,88%
Guaymallén	29.340.278	36.540.202	24,54%
Maipú	19.941.167	24.701.594	23,87%
San Rafael	22.774.469	26.964.947	18,40%
Tunuyán	7.704.137	9.089.615	17,98%
Godoy Cruz	32.710.401	34.701.354	6,09%
General Alvear	9.007.188	9.227.168	2,44%
Capital	37.152.955	35.971.987	-3,18%
Total	255.856.378	320.826.607	

Fuente: CEM "Finanzas Públicas Municipales de Mendoza 1999-2007"

Cuadro N°6
Variación de erogaciones totales año 2007 vs. Año 1999
A valores constantes del año 2000

Departamento	Tasa de variación
Malargüe	232,30%
Luján	105,60%
La Paz	100,10%
Tupungato	94,50%
San Carlos	84,20%
Santa Rosa	72,50%
Las Heras	71,40%
San Martín	67,80%
Lavalle	66,90%
Junín	57,20%
Maipú	49,60%
San Rafael	46,50%
Rivadavia	43,80%
Tunuyán	39,10%
Godoy Cruz	33,70%
Guaymallén	27,40%
General Alvear	26,80%
Capital	-2,90%

Fuente: CEM "Finanzas Públicas Municipales de Mendoza 1999-2007"

Cuadro N°7
Erogaciones promedio por habitante – 1999-2007
En precios del año 2000

Departamento	Monto Per Cápita
Malargüe	713
La Paz	477
Santa Rosa	249
San Carlos	249
Tupungato	190
Lavalle	205
General Alvear	201
Tunuyán	195
Junín	159
Capital	311
Rivadavia	185
Luján	200
Godoy Cruz	179
San Rafael	142
Maipú	145
San Martín	142
Las Heras	135
Guaymallén	129

Fuente: CEM "Finanzas Públicas Municipales de Mendoza 1999-2007"

Los datos sobre autonomía financiera medida como la porción de gastos que son financiados con recursos propios es la que se muestra en el Cuadro N°8 siguiente. El resultado verifica la predicción que la ruptura de la correspondencia fiscal marginal lo que conduce a gestiones irresponsables de gobierno. Mientras que la Capital (el municipio que perdió en el periodo bajo análisis: sólo ganó el 1,61% de sus recursos mientras que ajustó el gasto el 3,18%) fue capaz de financiar el 44% de sus gastos con recursos propios; el municipio de Malargüe (que aumentó sus recursos el 120% y sus gastos el 146%) sólo es capaz de financiar el 4% del gasto con recursos propios.

Cuadro N°8
Autonomía Financiera
Ingresos Propios promedio 1999- 2007
A valores constantes del año 2000 /Gastos promedio 1999- 2007
A valores constantes del año 2000 (%)

Departamento	Ingresos Propios/Gastos
Capital	44%
Godoy Cruz	27%
Luján	25%
Maipú	24%
San Rafael	23%
Guaymallén	21%
Rivadavia	17%
Tunuyán	16%
Las Heras	15%
San Martín	15%
General Alvear	11%
Junín	11%
Tupungato	9%
San Carlos	8%
Lavalle	7%
La Paz	4%
Malargüe	4%
Santa Rosa	4%

Fuente: CEM "Finanzas Públicas Municipales de Mendoza 1999-2007"

Dada la estructura de financiamiento de los Municipios de Mendoza se presume que los Intendentes son presos de la ilusión fiscal por no existir correspondencia fiscal marginal perfecta. En este contexto pierde fuerza la autonomía municipal si no existe autonomía financiera que induzca al ejercicio de una administración fiscalmente sostenible. Esto presionó para que aparecieran fondos complementarios a la participación, como el Fondo de Infraestructura Municipal creado en 2007² con un

² Fue creado por la Ley N°7620 publicada el 11/01/2007, con Decreto Reglamentario N°1947/2007 publicado en el

criterio de distribución con índices de eficiencia tanto en gastos como en recursos, y el Fondo de Asistencia Municipal creado en 2008³ como fondo específico para mejorar la seguridad pública en cada Comuna, dentro del marco de la Ley de Emergencia en Seguridad. Sin embargo, estos fondos fueron resistidos por los Municipios menos eficientes y lograron que fueran reemplazados por el aumento de la masa primaria de la ley 6369 a partir de 2011, pero sin modificar los criterios de distribución, por lo que no se esperan mejoras en el comportamiento de los gastos municipales.

VI. Conclusiones

Más allá de la reciente modificación que aumenta la disponibilidad de recursos libres para los Municipios, ha quedado como tarea pendiente una modernización de los criterios de distribución, buscando mayor equidad y equilibrio entre los municipios para asegurar un desarrollo sustentable y fomentar los esfuerzos de recaudación propia de los mismos.

Si no se quiere modificar el criterio por partes iguales y la proporción directa por población, al menos habría que reformular el Coeficiente de Equilibrio de Desarrollo Regional adoptando criterios modernos de “desarrollo” equitativo entre Municipios y premiando el esfuerzo propio para superarse.

En este sentido, reflotar el Concejo Tributario Provincial creado en 2007 y que tenía entre sus objetivos la armonización tributaria y el control de la base imponible de los impuestos participables a los Municipios en un intento de generar un espacio para

BO el 06/09/2007. Fue derogada por la Ley N°8127. Era un fondo complementario a la Participación Municipal, con una primaria calculada como porcentajes de lo recaudado neto de participación a municipios sobre los siguientes recursos: Ingresos Brutos (2,36%), Regalías petrolíferas (2,67%), Inmobiliario (13,39%) y Coparticipación Federal (1,05%). La distribución secundaria se realizaba según los siguientes parámetros: 30% partes iguales, 45% directo según población, 25% por índices de eficiencia municipal (40% población/empleados municipales; 20% recaudación/facturación recursos propios; 20% recaudación/facturación inmobiliario; recaudación/facturación automotor en cada departamento). Tenía destino específico para gastos de capital o gastos corrientes destinados a mantenimiento de bienes de capital u obra pública.

³ Creado en la Ley N°7837 de Presupuesto Provincial 2008 como fondo fijo por \$40 millones y distribuido por los índices de la Ley N°7620. En 2009 se aumentó a \$50 millones. Era necesario adherir y firmar un convenio.

“auditar” los recursos que forman la masa primaria y los responsables de pagarlos, es un buen espacio para trabajar en consensos. Ya hubo una experiencia en su funcionamiento cuando se creó el Fondo de Infraestructura Municipal y se definieron indicadores para su distribución.

No obstante, mientras esto suceda, para que los Municipios no sientan vulnerada su autonomía, hacer cumplir los preceptos de la Ley de Responsabilidad Fiscal Provincial a través del Honorable Tribunal de Cuentas es una buena opción para evitar desmanejos fiscales que lleven a una necesidad permanente de asistencia por parte de la Provincia o a endeudamientos reiterados.

Habrà que estudiar cómo será el comportamiento fiscal a partir de 2011 donde los fondos de Participación Municipal que recibirá cada Comuna ahora son todos de libre disponibilidad por aumento de la primaria y no responden a ningún criterio de eficiencia, al eliminar los fondos para infraestructura y para seguridad. Si bien en neto tal vez al inicio sigan percibiendo lo mismo, ahora el destino ya no es más específico y su asignación dependerá de las buenas prácticas de cada Intendencia.

Bibliografía

1. CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO, **Finanzas Públicas Municipales de Mendoza 1999- 2007** (Mendoza, 2009),153 pag.
2. **www.tribunet.com.ar** . Página del Colegio de Abogados y Procuradores de Mendoza 1º Circunscripción, donde se pueden encontrar las leyes provinciales. (link completo: <http://www.colabogmza.com.ar/tribunet/leyes.php>).
3. PORTO, Alberto, **Disparidades regionales y federalismo fiscal** (La Plata, UNLP, 2004), 400 pág.
4. FERNANDEZ, Daniela, **Monografía: Análisis sistema de participación municipal de la Provincia de Mendoza**, presentada en la materia “Federalismo Fiscal” de la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, U.N.LP., diciembre 2009.

5. PORTO, Alberto. **Una recorrida por la Teoría y la Práctica en la Argentina del Federalismo Fiscal**, Conferencia Inaugural, XLIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2009.

6. www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar. Página del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza donde se puede encontrar la información exigida por la Ley N°7.314 de Responsabilidad Fiscal de Mendoza para los 18 Municipios (link completo: <http://www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar/leyrespfiscal/Consultas.php>).

Índice

I-Introducción	1
II-Marco legal para los Municipios en la Provincia de Mendoza	1
III-Asignación de potestades tributarias a los Municipios.....	7
IV-“Participación Municipal” en la Provincia de Mendoza.....	10
V-Situación fiscal de los Municipios de Mendoza	13
VI-Conclusiones	18
Bibliografía.....	19